



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**Faculdade de Direito**

**Monografia para Graduação em Direito**

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS MORAIS  
DECORRENTES DE SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA: ANÁLISE DA  
CONSTITUCIONALIDADE DO RE 580.252-MS**

**Bárbara Carvalho de Moura**

**Brasília - DF**

**2019**

BÁRBARA CARVALHO DE MOURA

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS MORAIS  
DECORRENTES DE SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA: ANÁLISE DA  
CONSTITUCIONALIDADE DO RE 580.252-MS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade de Direito da Universidade de  
Brasília, como requisito para obtenção do  
diploma de graduação em Direito.

Orientador: Professor Paulo Henrique Blair de  
Oliveira

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Orientador: Paulo Henrique Blair de Oliveira

---

Professor Examinador: Guilherme Scotti Rodrigues

---

Professor Examinador: Argemiro Cardoso Moreira Martins

Brasília, \_\_\_\_ de junho de 2019

## **RESUMO**

O presente trabalho fará uma análise da constitucionalidade da decisão exarada no Recurso Extraordinário de nº 580.252-MS que reconheceu a responsabilidade do Estado em indenizar os presos que sofrerem danos morais decorrentes de superlotação carcerária. Analisar-se-á a estrutura do sistema carcerário, assim como a responsabilidade civil do Estado na tutela dos presos. Sendo expostos, a partir desses pontos, os argumentos defendidos pelos Ministros da Suprema Corte, em seus respectivos votos, e o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça.

## **ABSTRACT**

This paper will analyze the constitutionality of the decision in Extraordinary Appeal n° 580.252-MS that recognized the responsibility of the State to indemnify prisoners suffering moral damages due to overcrowding. The structure of the prison system will be analyzed, as well as the civil liability of the State in the custody of prisoners. Based on these points, the arguments defended by the Ministers of the Supreme Court in their respective votes and the understanding adopted by the Superior Court of Justice are set forth.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I - O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO .....</b>	<b>3</b>
1.1. Assistência à saúde .....	5
1.2. Assistência Educacional .....	6
1.3. Assistência material .....	7
1.4. Assistência jurídica .....	12
<b>CAPÍTULO II - A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E O DEVER DE INDENIZAR .....</b>	<b>14</b>
2.1. Evolução histórica da Responsabilidade Civil do Estado.....	14
2.2. Responsabilidade Civil Objetiva adotada no ordenamento atual .....	16
2.3. Responsabilidade Civil por Omissão do Estado .....	19
<b>CAPÍTULO III – O RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 580.252 E UMA ANÁLISE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE SUA DECISÃO .....</b>	<b>24</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>36</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>39</b>

## INTRODUÇÃO

Este estudo visa trazer dados que contextualizam a realidade vivida por presos no sistema penitenciário, contudo, percebe-se que os preceitos da Carta Constitucional de 1988, da Lei de Execução Penal e do Código Penal vêm sendo violados dentro de diversos estabelecimentos de cumprimento de pena Brasil.

Apesar de ser uma realidade conhecida por muitos, os dados que serão expostos pelos relatórios da Comissão Parlamentar de Inquérito, realizada no ano de 2009, e pelos Mutirões Carcerários, realizados pelo Conselho Nacional de Justiça, são alarmantes e não podem ser banalizados. Direitos fundamentais previstos na Constituição Federal estão sendo violados, assim como as determinações da Lei de Execução Penal.

Diante deste cenário, surge o questionamento a respeito da responsabilidade civil do Estado pela tutela dos presos. Tais violações a direitos são causadas por omissões estatais em garantir condições dignas de cumprimento de pena. Com isso, cabe entender, se nesses casos em que o Estado deixa de assegurar os direitos dos presos, seria possível sua responsabilização pelos danos causados aos que estão encarcerados.

Desta forma, será feita uma análise do Recurso Extraordinário de nº 580.252, com repercussão geral reconhecida, formulado por apenado que foi condenado a pena de reclusão de vinte anos pelo crime de latrocínio a ser cumprida no presídio de Corumbá no Mato Grosso do Sul. O pedido visava ressarcimento do preso pelas condições degradantes a que foi submetido durante sua prisão.

Portanto, neste estudo, serão expostos os entendimentos adotados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, assim como as divergências apontadas por cada um em seus votos. Também será abordado para acrescer ao debate, o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, a respeito do assunto.

O trabalho será dividido em três capítulos que abordarão os seguintes tópicos: (i) o sistema carcerário brasileiro; (ii) a responsabilidade civil do Estado e o dever de indenizar; e (iii) o Recurso Extraordinário de nº 580.252 e uma análise sobre a constitucionalidade de sua decisão.

O primeiro capítulo apresentará a realidade de vários estabelecimentos de cumprimento de pena, serão analisados dados consolidados que demonstram as situações presentes em diversos Estados da federação.

Assim, serão expostos os direitos dos presos, previstos tanto na Constituição Federal quanto na Lei de Execução Penal para que seja feita uma análise crítica sobre a efetividade dessas garantias para os encarcerados.

Em seguida, no segundo capítulo, que trata sobre a responsabilidade civil do Estado na tutela dos presos será feita uma análise histórica da evolução desta obrigação estatal, assim como do entendimento atual da doutrina e da jurisprudência sobre a responsabilidade civil do Estado pelos presos.

Por fim, no último capítulo, serão expostos os entendimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal no julgado objeto de estudo deste trabalho, o RE nº 580.252, assim como a decisão final adotada em seu acórdão que seguiu no sentido de ressarcir pecuniariamente o dano moral sofrido pelos detentos durante o cumprimento de pena.

Também será discutida a divergência apontada no voto do Ministro Roberto Barroso e o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça a respeito do assunto. Com isso, caberá uma análise da constitucionalidade da decisão exarada no recurso e do papel do STF frente a esta situação alarmante que é apresentada pelo recorrente.

Por fim, busca-se mostrar com clareza a situação vigente nos presídios brasileiros e o dever do Estado em reparar os danos morais, sofridos pelos presos, decorrentes da superlotação do sistema carcerário, assim como o papel do Supremo Tribunal Federal frente a essa situação de inconstitucionalidade.

## CAPÍTULO I - O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

O direito da execução penal deve ser regido pelos dispositivos da Lei de Execução Penal, bem como, pelos ditames da Constituição Federal. A Carta Constitucional em seu artigo 5º, XLVII, dispõe que não deverão haver penas cruéis, complementando em seu inciso XLVIII que é “assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”.

O Código Penal, no artigo 38, segue os princípios constitucionais e determina que o preso terá todos os seus direitos conservados, exceto os atingidos pela perda de liberdade, impondo as autoridades o respeito à sua integridade.

As penitenciárias devem ser locais de ressocialização para que o indivíduo seja reabilitado e reaprenda como viver em sociedade e em conformidade com a lei, tendo estas unidades a função de fornecer suporte, assistência, instrução escolar e formação profissional.

Na prática, no entanto, lamentavelmente, o Estado tem dado pouca atenção ao sistema carcerário, nas últimas décadas, deixando de lado a necessária humanização do cumprimento da pena, em especial no tocante à privativa de liberdade, permitindo que muitos presídios se tenham transformado em autênticas masmorras, bem distantes do respeito à integridade física e moral dos presos, direito constitucionalmente imposto.<sup>1</sup>

A grande maioria dos presídios estão superlotados com ausência de condições básicas para vivência no local. A Lei de Execução Penal prevê diversos direitos e garantias a integridade do preso que devem ser respeitados durante a execução da pena.

O Sistema carcerário brasileiro possui deficiências que devem ser expostas para contextualizar o debate a respeito da responsabilidade civil do Estado em indenizar os presos que estão submetidos a condições degradantes.

Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, realizado em junho de 2016<sup>2</sup>, a população prisional era de 726.712 pessoas.

---

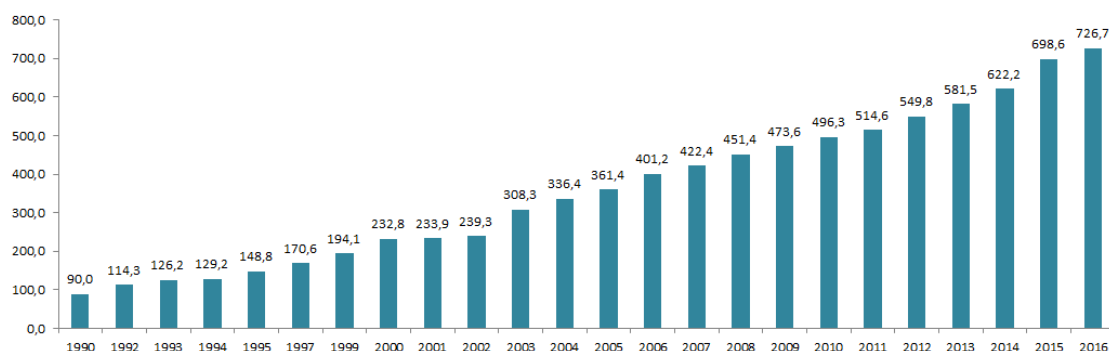
<sup>1</sup> NUCCI, Guilherme. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 13º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

<sup>2</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional – Depen. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. Atualização junho de 2016. Brasília: Depen, 2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento->



Isso representa um aumento de 707% comparado com a década de 90, conforme o gráfico a seguir.

*GRÁFICO 1 – Quantitativo do número de presos privados de liberdade entre 1990 e 2016*



O referido Levantamento constatou, ainda, que o número total de vagas do sistema prisional é de 368.049, todavia possui um déficit de 358.663 vagas, levando a uma taxa de ocupação de 197,4%. Sendo a maior taxa de ocupação, a do Estado do Amazonas que tem registrado o percentual de 484%.

Desta forma, é claro verificar que a grande maioria das instalações está sofrendo com superlotação, em 2016 foi constatado que somente 7% das pessoas presas estão em unidades sem superlotação.<sup>3</sup>

Conforme o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0), desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça, até o dia 6 de agosto de 2018, haviam 602.217<sup>4</sup> pessoas privadas de liberdade, contabilizando também as prisões civis e internações como medidas de segurança<sup>5</sup>

[nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf/view](http://nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf/view). Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>3</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional – Depen. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. Atualização junho de 2016. Brasília: Depen, 2017. Disponível em: [http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf/view](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf/view). Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>4</sup> O TJSP e o TJRS não finalizaram a alimentação do cadastro em tempo hábil para sua publicação, estando seus dados incompletos

<sup>5</sup> BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões: Relatório**, de 06 de agosto de 2018. Disponível em:

Em termos internacionais, segundo o relatório, o Brasil é o terceiro país no mundo com maior número de pessoas presas. Tem menos presos que os Estados Unidos (2.145.100 presos) e a China (1.649.804 presos). O quarto país com maior número de presos é a Rússia (646.085 presos).<sup>6</sup>

Não há espaço e nem acomodações que suportem o número de presos, indo a taxa de ocupação a praticamente o dobro da suportada pelo sistema, desta forma é possível vislumbrar um pouco das condições precárias e degradantes presentes nestes locais.

A seguir, analisaremos dados fornecidos por fontes de investigação e controle do sistema carcerário para expor a realidade de estabelecimentos de cumprimento de pena privativa de liberdade em diversas localidades do país.

### 1.1.Assistência à saúde

A obrigatoriedade de fornecer assistência à saúde para os presos está prevista na Lei de Execução Penal em seu artigo 14, bem como no artigo 41, VII.

Art. 14. A assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico.

§ 1º (Vetado).

§ 2º Quando o estabelecimento penal não estiver aparelhado para prover a assistência médica necessária, esta será prestada em outro local, mediante autorização da direção do estabelecimento.

§ 3º Será assegurado acompanhamento médico à mulher, principalmente no pré-natal e no pós-parto, extensivo ao recém-nascido.

(...)

Art. 41 - Constituem direitos do preso:

VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;<sup>7</sup>

O relatório produzido pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário, em 2009<sup>8</sup>, retratou situações não condizentes com a referida previsão legal.

---

<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>. Acesso em: 23/05/2019.

<sup>6</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Há 726.712 pessoas presas no Brasil**. 2017. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>7</sup> BRASIL. **Lei de Execução Penal**. Lei nº 7210 de 11 de julho de 1984.

<sup>8</sup>BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **CPI sistema carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série ação

Na cadeia feminina do Rio de Janeiro, as detentas relataram sofrer com coceiras e feridas, contudo, apesar das reclamações, apenas recebiam vinagre para tratar tais ferimentos. Apontaram, também, que, por não terem absorventes suficientes, usavam miolo de pão para conterem o fluxo menstrual.

No Distrito Policial de Delegacia de Contagem, verificou-se diversos presos doentes portadores de HIV, tuberculose e doenças de pele convivendo em condição de superlotação com outros presos que aparentavam ser saudáveis.<sup>9</sup>

Em Porto Velho, assim como em Franco da Rocha, havia presos sofrendo com gangrena avançada sem atendimento médico durante meses.<sup>10</sup>

## 1.2.Assistência Educacional

O Estado tem como um de seus objetivos, no sistema prisional, a reintegração do preso na sociedade e isso é possivelmente alcançado por meio do estudo e da formação profissional.

O artigo 17 da Lei de Execução Penal determina que a assistência educacional fornecida deverá compreender desde a instrução escolar até a formação profissional.

Contudo, conforme Levantamento Nacional do Infopen realizado em junho de 2016 apenas 12%<sup>11</sup> das pessoas presas estão prestando atividades educacionais. Quanto a remição da pena pela leitura ou demais atividades complementares, apenas 2% do total da população prisional está envolvida com isso.

Apesar de serem obrigatórias bibliotecas nas unidades prisionais, apenas 30% do total de estabelecimentos possuíam tais estruturas, conforme CPI do sistema carcerário realizada em 2009<sup>12</sup>.

---

parlamentar; n. 384). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional – Depen. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. Atualização junho de 2016. Brasília: Depen, 2017. Disponível em: [http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf/view](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf/view). Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>12</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **CPI sistema carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série ação

### 1.3.Assistência material

A assistência material consiste em fornecer alimentação, vestimenta e instalações higiênicas aos presos, direitos estes elencados no artigo 12 da Lei de Execução Penal<sup>13</sup>.

As condições estruturais das prisões determinam a qualidade de vida que os presos terão, sendo necessário fornecer uma conjuntura mínima para garantir a dignidade do apenado e possibilitar sua recuperação para retornar a sociedade. Cabe ressaltar que a restrição ao direito do preso é somente quanto a sua liberdade e não quanto aos seus direitos fundamentais.

A dignidade nasce com a pessoa, prevalecendo por toda a vida. É inseparável do ser humano. Desse modo, o fato de ser encarcerado e de ter infringido as leis penais não retira do indivíduo sua dignidade, qualidade intrínseca da pessoa humana, irrenunciável e inalienável, já que inerente a toda pessoa humana, mesmo os encarcerados são dotados de dignidade.<sup>14</sup>

O Mutirão carcerário realizado pelo DMF em 2013 no Estado do Ceará<sup>15</sup> relatou que, em praticamente todas as prisões visitadas, os detentos informaram a ocorrência de longos intervalos entre as refeições e que ficavam, inclusive, mais de 12 horas em jejum.

Assim como no relatório anual de 2017 do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura<sup>16</sup>, foi verificado um período muito grande entre as refeições, sendo o jantar servido por volta das 17 e 18 horas e o café da manhã entre as 6

---

parlamentar; n. 384). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>13</sup> Art. 12. A assistência material ao preso e ao internado consistirá no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas.

<sup>14</sup> DALEPRANE, Cristina. HATAB, Layla. O trabalho prisional como alternativa de ressocialização penal: Uma garantia de efetivação dos direitos humanos. **Revista do Mestrado em Direito**, Brasília, v. 5, nº 1, p. 128-164, jan-jun/2011. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/2632/1611>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>15</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão Carcerário do Estado do Ceará**, 2013. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/Relat%C3%B3rio\\_Ceara\\_2013.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/Relat%C3%B3rio_Ceara_2013.pdf). Acesso em: 24 de maio de 2019.

<sup>16</sup> BRASIL. **Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**, 2018. Relatório Anual 2017. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/relatorios-1/RelatorioAnual20172018.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

às 8 horas por economia de combustível da empresa terceirizada que realizava a entrega da alimentação.

O Mutirão realizado pelo CNJ, no ano de 2014, constatou algumas deficiências no Presídio Advogado Nilton Gonçalves localizado em Vitória da Conquista no Estado da Bahia.<sup>17</sup> O sistema de esgoto do referido complexo estava exposto e na ala feminina, transitavam pelas celas ratos, baratas e escorpiões.

Anteriormente, devido ao estado de deterioração em que o presídio se encontrava, ele havia sido interditado, contudo, a decisão foi modificada pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

Por seu turno, no Complexo Prisional do Curado em Pernambuco, verificou-se que os presos não recebiam os materiais básicos de higiene como sabonete, escova, pasta de dente e papel higiênico. Sendo comum o revezamento de camas nas celas e buracos abertos nas paredes que serviam de tocas aos presidiários.

Na CPI realizada em 2009<sup>18</sup>, verificou-se que na Colônia Agrícola de Campo Grande no Mato Grosso do Sul os presos dormiam em barracas improvisadas ou dividiam espaço com porcos.

Na Cadeia Pública da cidade de Formosa no Estado de Goiás, setenta homens dividiam apenas um banheiro que, em virtude disso, estava constantemente ocupado, por isso utilizavam garrafas PET para fazerem suas necessidades. Tal circunstância viola as regras mínimas previstas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária em seus artigos 9º e 10º<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão Carcerário do Estado da Bahia**, 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/12/b54eff50dbca6d7d023952fc488736cd.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>18</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **CPI sistema carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar; n. 384). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>19</sup> Art. 9º. Os locais destinados aos presos deverão satisfazer as exigências de higiene, de acordo com o clima, particularmente no que se refere à superfície mínima, volume de ar, calefação e ventilação.

Art. 10º O local onde os presos desenvolvam suas atividades deverá apresentar:

I – janelas amplas, dispostas de maneira a possibilitar circulação de ar fresco, haja ou não ventilação artificial, para que o preso possa ler e trabalhar com luz natural;

II – quando necessário, luz artificial suficiente, para que o preso possa trabalhar sem prejuízo da sua visão;

III – instalações sanitárias adequadas, para que o preso possa satisfazer suas necessidades naturais de forma higiênica e decente, preservada a sua privacidade.

IV – instalações condizentes, para que o preso possa tomar banho à temperatura adequada ao clima e com a frequência que exigem os princípios básicos de higiene.

Na cidade de Recife, no Presídio Masculino Anibal Bruno, os presos faziam revezamento entre eles para poderem sentar, comer e dormir. Algumas celas com capacidade para 12 pessoas estavam sendo ocupadas por 50. Instalações elétricas do presídio estavam precárias com fios expostos, sujeitos a incêndios.

Na colônia Penal Feminina Bom Pastor, 550 presas sofriam com a superlotação de mais de 200%, tendo que dormir, muitas vezes, sobre os vasos sanitários pela falta de espaço.

Na Penitenciário Urso Branco, em Porto Velho, havia denúncias dos presos afirmando ser utilizado salitre nas refeições. Tal substância causa cansaço, sensação de saciedade e impotência sexual.

No Presídio Masculino de Vicente Piragibe, as celas com o espaço mínimo de 1 metro por 1,5 metro eram divididas por 2 presos. Além disso, haviam queixas quanto a alimentação que chegava azeda. Diante desse cenário, vários presos afirmaram serem integrantes da facção do Comando Vermelho, pois ela dava assistência a eles e a seus familiares.

A Penitenciária Agrícola do Monte Cristo estava funcionando sem as condições mínimas necessárias para garantir aos presos seus direitos e sua incolumidade física, psíquica, moral e espiritual. Havia registros de agressões, estupros e homicídios de presos em razão da superlotação e da junção no mesmo ambiente dos presos provisórios e dos definitivos<sup>20</sup>.

Todos esses relatos constituem flagrante violação ao artigo 88 da Lei de Execução Penal que determina que a cela deverá conter dormitório, aparelho sanitário e lavatório, assim como, salubridade e área mínima de 6 metros quadrados para uma cela individual.

A superlotação é por si só um fator de violência, gerando frustrações, insatisfações, deficiências e insuficiências quanto às acomodações para dormir, higiene pessoal e do ambiente, alimentação, possibilidades de trabalho, escola, lazer e ociosidade.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) traz como definição para a violência “o uso de força física ou poder, em ameaça ou na prática, contra si próprio,

---

<sup>20</sup> PAGLIARINI, Ilaine. BRÍGIDO, Bárbara. **Crise no Sistema Prisional do Estado de Roraima: Violência e Superlotação dentro do Cárcere.** A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/BOOK\\_SISTEMA\\_PRISIONAL.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/BOOK_SISTEMA_PRISIONAL.pdf). Acesso em: 23 de maio de 2019.

outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulte ou possa resultar em sofrimento, morte, dano psicológico, desenvolvimento prejudicado ou privação”<sup>21</sup>

O sofrimento causado aos presos pela superlotação não deve ser considerado apenas em seu aspecto físico, mas, também, psicológico. Estas situações narradas, presentes em vários presídios do Brasil, geram um círculo vicioso em que os foragidos desse sistema caótico são os mesmos que cometem diversos crimes, levando a um abarrotamento dessa estrutura e complicando ainda mais sua organização.<sup>22</sup>

A superlotação é talvez a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário. Celas superlotadas ocasionam insalubridade, doenças, motins, rebeliões, mortes, degradação da pessoa humana. A CPI encontrou homens amontoados como lixo humano em celas cheias, se revezando para dormir, ou dormindo em cima do vaso sanitário.<sup>23</sup>

As consequências desse tratamento despendido a grande maioria dos presos é a reincidência, o desperdício de recursos públicos e insegurança à sociedade. Muitas críticas são apresentadas por teóricos a esta estrutura carcerária.

Michel Foucault em sua obra “Vigiar e Punir” faz uma crítica às instituições carcerárias, por acreditar que a prisão está mais inclinada ao aumento do nível de criminalidade e reincidência que propriamente à reinserção dos indivíduos na sociedade, isto em razão ao total isolamento e tratamento desumano dispensado aos detentos.<sup>24</sup>

Devido a condição precária das prisões e os resultados insatisfatórios que as penas privativas de liberdade têm gerado é possível verificar que o sistema está sendo ineficaz, assim como distante de seus objetivos primordiais.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **CPI sistema carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar; n. 384). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>24</sup> PAIVA, Phablo. SIMÕES, Erica. **Ressocialização e reconstrução da identidade, o desafio do Sistema Carcerário Brasileiro: Um estudo de caso**. Revista científica Internacional nº 3, volume 11, artigo nº 6, Jul-Set 2016. Disponível em: < <http://www.interscienceplace.org/isp/index.php/isp/article/view/550/371> >. Acesso em: 24 de maio de 2019.

<sup>25</sup> DALEPRANE, Cristina. HATAB, Layla. O trabalho prisional como alternativa de ressocialização penal: Uma garantia de efetivação dos direitos humanos. **Revista do Mestrado em Direito**, Brasília, v. 5, nº 1, p.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas de 1948 estabeleceu em seu artigo 5º que “ninguém será submetido a torturas nem a penas ou tratamento cruéis desumanos ou degradantes”. Assim como, o Pacto de San José da Costa Rica de 1969 (Convenção Americana de Direitos Humanos) no artigo 5º, 2, estabelece que “ninguém deve ser submetido a torturas nem a penas ou tratamento cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada de liberdade será tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano”.

Todavia, foi verificado que tais pressupostos têm sido violados em penitenciárias de diversas regiões.

No relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, realizado em 2017<sup>26</sup>, foram constatadas agressões físicas, lesões por munição de borracha e agressões químicas com sprays de pimenta por parte dos agentes públicos contra os presos.

Na CPI de 2009,<sup>27</sup> os presos da Penitenciária Urso Branco em Porto Velho relataram espancamentos e torturas praticados pelos policiais. Narraram que eram obrigados a ficarem pelados, de joelhos apanhando durante horas no pátio. Outros afirmaram que apanhavam com PVC preenchido de cimento e que eram jogados baldes de urina neles.

Na casa de Custódia Masculina de Teresina, foram feitas denúncias sobre espancamentos frequentes e casos de encarceramento em cela de castigo por até noventa dias sem banho de sol. Sendo uma clara violação ao artigo 52, IV, da Lei de Execução Penal que prevê o direito a banho de sol por duas horas.<sup>28</sup>

O relatório da CPI<sup>29</sup> ainda expôs o testemunho de um preso em uma cadeia na Bahia que disse que quando sentiam dores ou pediam por remédios, o Diretor do

---

128-164, jan-jun/2011. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/2632/1611>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>26</sup>BRASIL. **Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**, 2017. Relatório Anual 2016-2017. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/tortura/relatorios-mnpc/relatorio-anual-2016-2017>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>27</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **CPI sistema carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar; n. 384). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.



estabelecimento determinava que um agente batesse neles com um “porrete” com a escrita “dipirona”, pois considerava que esse era o remédio que os presos deveriam tomar.

Por sua vez, no mutirão do Conselho Nacional de Justiça realizado em 2014 no Estado de Tocantins<sup>30</sup> o agente da comarca de Guaraí declarou que “aqui a gente senta a peia mesmo”.

No Estado de Roraima no ano de 2016<sup>31</sup> foram registradas quinze mortes violentas dentro do sistema prisional, além de casos de torturas, agressões físicas, sexuais, morais e psíquicas.

Tal cenário destoa do que é defendido pelo princípio da humanidade que considera o ser humano e a dignidade como alicerces na aplicação das penas, sendo assim qualquer pena ou medida desumana ou degradante deverá ser extinta.

A proibição a violações à dignidade da pessoa deve ser vista de uma maneira ampla, abrangendo desde a vedação a tortura até o estrito respeito na execução das penas, protegendo as garantias do preso e seus direitos fundamentais<sup>32</sup>.

#### 1.4.Assistência jurídica

A Lei de Execução Penal, em seus artigos 15 e 16, prevê que deverá ser prestada assistência jurídica aos presos e internados sem recursos financeiros para constituir advogado, devendo tal prestação ocorrer dentro e fora dos estabelecimentos penais.

Tal preceito também está estabelecido no texto Constitucional, no artigo 5º, inciso LXXIV, que determina que é dever do Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Guilherme Nucci afirma que o

---

<sup>30</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão Carcerário do Estado do Tocantins**, 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/01/3643778dc006122eac6f683f6f7cd606.pdf>. Acesso em: 24 de maio de 2019.

<sup>31</sup> PAGLIARINI, Ilaine. BRÍGIDO, Bárbara. **Crise no Sistema Prisional do Estado de Roraima: Violência e Superlotação dentro do Cárcere**. A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro. Disponível em: [http://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/BOOK\\_SISTEMA\\_PRISIONAL.pdf](http://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/BOOK_SISTEMA_PRISIONAL.pdf). Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>32</sup> OLIVÉ, Juan. PAZ, Miguel. OLIVEIRA, William. BRITO, Alexis. **Direito Penal Brasileiro – Parte Geral**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

assistente jurídico por não ser um profissional eleito pelo réu e estar sendo pago pelo Estado, deve, no mínimo, ter um desempenho positivo, conforme transcrito:

Por outro lado, o defensor público e o dativo são profissionais patrocinados pelo Estado para a defesa do acusado hipossuficiente. Não podendo pagar advogado, vale-se o réu do disposto no art. 5.º, LXXIV, da Constituição Federal: “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Ora, para tanto, o mínimo que se espera é um desempenho positivo e confiável, já que não foi o profissional eleito pelo réu.<sup>33</sup>

Na CPI realizada em 2009<sup>34</sup> na Bahia na Penitenciária Lemos de Brito, havia mulheres que estavam aguardando de seis meses a um ano e meio para serem levadas a primeira audiência.

No Presídio Masculino de Vicente de Piragibe, vários presos reclamaram que o defensor público, o promotor e o juiz não compareciam para assisti-los e que muitos já tinham cumprido a pena em sua totalidade. Afirmavam também não usufruírem do direito de mudança de regime.

Os dados referentes aos anos de 2000 a 2016 demonstram que a população prisional a cada ano aumentou 7,3% passando de 232 mil presos em 2000 para 726 mil presos privados de liberdade em 2016. Por sua vez, a taxa de ocupação dos presos provisórios é de 247% enquanto dos condenados ao regime fechado é de 161%.<sup>35</sup> Isso demonstra que ao longo dos anos, a população carcerária aumentou em altas escalas. Importante frisar que a taxa de ocupação dos presos provisórios registrada é bem mais elevada do que dos condenados ao regime fechado.

O fornecimento de assistência jurídica satisfatória possibilitaria ao preso tutelar a efetivação da progressão de regime quando tivesse direito, assim como expor ao

---

<sup>33</sup> NUCCI, Guilherme. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 13º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

<sup>34</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **CPI sistema carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar; n. 384). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>35</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional – Depen. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. Atualização junho de 2016. Brasília: Depen, 2017. Disponível em: [http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf/view](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf/view). Acesso em: 23 de maio de 2019.

juiz eventuais nulidades nas prisões em flagrante ou mesmo tutelar pela liberdade provisória em face do ato praticado.

Em muitas ocasiões, falta também ao juiz e ao MP cuidado, tempo e estrutura de pessoal para analisar cada caso, inclusive para declarar vícios e eventuais nulidades, tais cuidados, poderiam levar a uma diminuição da taxa de encarceramento. O juiz em diversas situações se limita a homologar a peça policial e o MP a dar parecer em poucas linhas manifestando-se pela legalidade da flagrância.<sup>36</sup>

Conforme exposto nos dados fornecidos, assim como nos levantamentos realizados, verificamos algumas deficiências no sistema prisional brasileiro. Com isso, é de suma importância entender a responsabilidade civil do Estado nos casos em que ocorram danos aos detentos que estão sob sua tutela.

Passaremos a análise das possibilidades de responsabilização do Estado pelos danos materiais e morais causados aos presos.

## **CAPÍTULO II - A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E O DEVER DE INDENIZAR**

A responsabilidade civil do Estado é caracterizada como o dever de indenizar os danos materiais e morais gerados a terceiros em virtude de ação ou omissão imputável ao Estado<sup>37</sup>. Ou seja, sem dano não há responsabilidade civil.

### **2.1. Evolução histórica da Responsabilidade Civil do Estado**

Conforme o doutrinador Lucas Rocha Furtado<sup>38</sup>, a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado se configura em três marcos: 1) Irresponsabilidade civil do Estado, 2) Responsabilidade civil do Estado a partir da aplicação das normas do Direito

---

<sup>36</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **CPI sistema carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar; n. 384). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>37</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

<sup>38</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

Privado e 3) Responsabilidade civil do Estado a partir da aplicação das normas do Direito Público.

A teoria da irresponsabilidade civil do Estado foi adotada nas monarquias absolutistas que consideravam que o monarca não estava suscetível de cometer erros, por isso não seria compatível ter uma teoria que condenasse o Estado a ressarcir prejuízos causados aos súditos.

Com as críticas à teoria da irresponsabilidade do Estado e com a aprovação do Código Civil francês, surgiram as teorias civilistas que defendiam a obrigação estatal de indenizar os danos que causasse a terceiro decorrente de ação ou omissão, negligência, imperícia, imprudência ou dolo.

Nessa conjuntura, dois períodos marcaram o contexto da responsabilidade civil.

O primeiro foi caracterizado pela divisão dos atos praticados pelo Estado em atos de gestão e atos de império. Os atos de gestão eram os atos que colocavam o Estado em condições de igualdade com o particular, sendo assim, caso gerasse danos aos particulares surgiria a responsabilização estatal. Já os atos de império, configuravam a hierarquia estatal e continham características da teoria da irresponsabilidade, sendo tais atos insuscetíveis de indenização.

No segundo período, surgiu a teoria da culpa anônima, da culpa do serviço ou da falta do serviço decorrente da ausência, atraso ou prestação defeituosa do serviço. Essa teoria considerou que não havia mais a necessidade de comprovar a culpa de algum agente estatal para configurar a necessidade de indenização. O Estado passou a ser responsabilizado pelos danos causados aos particulares independentemente de ter sido demonstrada a culpa de um agente público específico, bastava demonstrar a falta, mau funcionamento ou retardamento do serviço.

Após a teoria da culpa do serviço, a teoria da responsabilidade objetiva começou a ganhar força, nela foi retirada a necessidade de comprovação de culpa quanto ao fato, bastando haver a conexão entre o fato e o dano, configurado este nexo de causalidade, estariam preenchidos os requisitos para a responsabilização civil do Estado.

Não há dúvida de que a responsabilidade objetiva resultou de acentuado processo evolutivo, passando a conferir maior benefício ao lesado, por estar dispensado de provar alguns elementos que dificultam o surgimento do direito à reparação dos prejuízos, como, por exemplo, a identificação do agente, a culpa deste na conduta administrativa, a falta do serviço etc.<sup>39</sup>

## 2.2. Responsabilidade Civil Objetiva adotada no ordenamento atual

A responsabilidade objetiva se divide em duas noções: a do risco administrativo e a do risco integral.

Com a modernidade, os Estados passaram a adotar o fundamento da responsabilidade objetiva baseada na teoria do risco administrativo. Tal teoria argumenta que o Estado por ser mais poderoso, politicamente e economicamente, deveria ter uma maior responsabilização, ao passo que o indivíduo, mesmo sob a proteção de diversas normas, é subordinado e inferior àquele. Assim, o Estado passou a arcar com o risco natural da atividade que desempenha.<sup>40</sup>

Essa teoria considera que existem limites a responsabilização, não sendo, portanto, genérica. Sendo admitidas excludentes de responsabilidade civil por culpa exclusiva do particular ou de terceiros e por caso fortuito e força maior, conforme será exposto a seguir.

Se o particular contribuir em parte para o resultado danoso, estará caracterizada a culpa concorrente, atenuando a responsabilidade do Estado, desta forma os danos são divididos entre as partes na proporção de sua culpabilidade.

A vítima não tem o ônus de comprovar a culpa por parte do Estado ou de seu agente para ser indenizada, contudo, caso o poder público demonstre que o particular tem participação total sobre o dano, não haverá a responsabilização estatal. Ou seja, a vítima fica dispensada de comprovar a culpa da Administração, mas está pode se eximir da obrigação de indenizar se comprovar a culpa total do particular no dano, configurando uma das excludentes de responsabilidade.

---

<sup>39</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

No entanto, caso não seja possível comprovar quem é o culpado pelos danos, o Estado deverá assumir a responsabilidade de forma objetiva e ressarcir os danos.

Outra excludente de ilicitude é a hipótese de caso fortuito e força maior. Existe, todavia, uma divergência doutrinária quanto a tais conceitos. Utilizando as definições exaradas pelos doutrinadores Lucas Rocha Furtado<sup>41</sup> e Hely Lopes Meirelles<sup>42</sup>, a expressão força maior é utilizada para tratar de um acontecimento decorrente de uma ação humana. Já o caso fortuito, faz referência a eventos naturais como tempestades e terremotos<sup>43</sup>.

A distinção apontada entre o caso fortuito e a força maior é importante para firmar a responsabilidade do Estado ou para admitir uma excludente de ilicitude.

Se os danos causados aos particulares forem decorrentes de ações da Administração, serão caracterizados os dois institutos como excludentes de ilicitude. Entretanto, se os danos sofridos forem decorrentes de omissão da Administração, apenas a força maior será caracterizada como excludente.

O caso fortuito, em caso de omissão, não é caracterizado como excludente, pois havendo a omissão por parte da administração ou da prestadora de serviços na adoção de medidas para evitar o dano causado por evento natural, estará configurada a responsabilidade em indenizar.

No entanto, caso os danos decorram de evento humano imprevisível, haverá excludente de responsabilidade por força maior e os particulares que sofreram prejuízos não precisarão ser indenizados pela omissão da Administração.

Há julgado do STJ afirmando que “a detonação de artefato explosivo colocado por terceiro dentro da composição ferroviária não constitui risco inerente ao contrato de transporte, não resultando responsabilidade do transportador. Trata-se de ato ilícito cometido por terceiro de oportunidade imprevisível natureza inevitável” (REsp nº 589.051/SP. Julg. 23.3.2004).<sup>44</sup>

No que diz respeito a Teoria do Risco Integral, nela não é necessário haver o nexo de causalidade entre o dano e o fato praticado pela administração. Mesmo que haja

---

<sup>41</sup> FURTADO, Lucas. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

<sup>42</sup> MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

<sup>43</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro utiliza as definições dos conceitos em sentido inverso a esse.

<sup>44</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

culpa exclusiva da vítima, restará caracterizada a obrigação estatal de indenizar, sendo, por isso, aplicada em situações excepcionais.

Na hipótese de ocorrer dano a particular em decorrência da exploração, pela união, da energia nuclear (CF, art. 21, XXIII, “c”), situação em que é adotada a teoria do risco integral, o poder público será obrigado a ressarcir os danos ainda que o culpado seja o próprio particular. suponha que visitante da usina de Angra i, por absurda imprudência, sofra dano. não obstante o particular seja o culpado pelo dano por ele próprio sofrido, não será afastada a responsabilidade civil da união.<sup>45 46</sup>

No Brasil, a Carta Constitucional de 1946 trouxe em seu artigo 194, caput e parágrafo único, os ditames de que as pessoas jurídicas de direito público são responsáveis pelos danos causados a terceiros por seus funcionários no exercício da função, sendo possível responsabilizar regressivamente o agente público causador do dano se houver culpa por parte dele. Tal disposição traz a responsabilidade civil objetiva em detrimento da subjetiva.

As Constituições posteriores seguiram a teoria da responsabilidade objetiva. A Constituição de 1988, atualmente vigente, dispôs em seu artigo 37, § 6º: “*As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa*”.

O Código Civil de 2002, em consonância com tal entendimento, dispôs em seu art. 43 a responsabilidade objetiva do Estado “*As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo*”.

Sendo assim, cabe demonstrar os pressupostos da responsabilidade objetiva que restará configurada quando presentes: o fato administrativo, o dano e o nexo causal.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

<sup>46</sup> O Brasil adotou a responsabilidade civil objetiva do Estado nos acidentes nucleares, no entanto, existe uma divergência doutrinária quanto a Teoria do Risco adotada em casos de uso de energia nuclear. Existe tanto a adoção por uns da teoria do Risco Administrativo, quanto por outros da teoria do Risco Integral. Contudo, apesar das divergências a teoria mais utilizada é a do Risco Administrativo.

<sup>47</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

O fato administrativo consiste na ação ou omissão antijurídica, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva, imputável ao Estado.

O dano pode ser material, por atingir a esfera patrimonial do indivíduo diminuindo o valor de seus bens ou direitos, como pode ser um dano moral que é de natureza imaterial e psicológica. Sendo necessário comprovar que o ato gerou dano para poder postular indenização.

O nexo de causalidade deve conectar o fato administrativo ao dano, devendo a vítima demonstrar apenas que o prejuízo foi decorrente da conduta estatal, sem ter de analisar presença de dolo ou culpa.

O dano se for decorrente de conduta exclusiva do próprio lesado, de terceiro ou do cotidiano natural, não haverá responsabilidade do Estado. Sendo assim, o fato deve decorrer de serviço público ou de órgãos estatais.<sup>48</sup>

### 2.3. Responsabilidade Civil por Omissão do Estado

A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva se refere a um não agir estatal que ocasionou um evento danoso, contudo, devido as divergências doutrinárias quanto a esta responsabilidade, cabe analisá-la em apartado da responsabilidade por conduta comissiva do Estado.

Nos casos de responsabilidade civil por danos causados por ação do Estado, será aplicada a teoria objetiva, por sua vez, quanto aos danos causados por omissão estatal a seguir serão expostas quais teorias são aplicadas nessas situações.

Pelo entendimento do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho<sup>49</sup>, o Estado poderá ser responsabilizado por omissão quando se omitir diante de um dever legal e for configurada a sua culpa.

Assim, considera que deverá ser aplicada a responsabilidade subjetiva às condutas omissivas, em detrimento da responsabilidade objetiva. Afirma que o artigo 927

---

<sup>48</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

<sup>49</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.



do Código Civil<sup>50</sup> estabelece que para configurar a responsabilidade objetiva é necessária a menção em lei. Todavia, argumenta que tanto o artigo 43 do Código Civil<sup>51</sup> quanto o art. 37, § 6º, da Constituição Federal<sup>52</sup>, que fazem referência as pessoas jurídicas de direito público, não mencionam a conduta omissiva do Estado como ensejadora de ressarcimento em caso de dano.

Desta forma, o autor conclui que os dispositivos que tratam da responsabilidade objetiva do Estado se aplicam apenas aos comportamentos comissivos, devendo no caso dos omissivos, ser demonstrada a culpa.

Acresce notar, por fim, que, mesmo quando presentes os elementos da responsabilidade subjetiva, estarão fatalmente presentes os elementos da responsabilidade objetiva, por ser esta mais abrangente que aquela. De fato, sempre estarão presentes o fato administrativo, o dano e o nexo de causalidade. A única peculiaridade é que, nas condutas omissivas, se exigirá, além do fato administrativo em si, que seja ele calcado na culpa.<sup>53</sup> (grifos nossos)

Seguindo esse entendimento, para haver a responsabilização estatal nos danos por omissão, devem estar presentes o fato administrativo, o dano, o nexo causal e a culpa.

O doutrinador Marçal Justen Filho<sup>54</sup> apresenta entendimento diverso do anterior. Considera que os danos por omissão podem ser divididos em dois tipos: 1) ilícito omissivo próprio que consiste na infração direta a um dever jurídico obrigatório e 2) ilícito omissivo impróprio que se resume em não adotar as cautelas necessárias para evitar a consumação de resultado danoso previsto em norma.

---

<sup>50</sup> Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, **nos casos especificados em lei**, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (grifo nosso)

<sup>51</sup> Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

<sup>52</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

<sup>53</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>54</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Esclarece que, quanto a responsabilidade civil, o ilícito omissivo próprio se equipara aos atos comissivos. Dispõe que se uma norma estabelece como obrigatória uma determinada ação, a conduta omissiva, diante de tal norma, configura conduta ilícita. Já no ilícito omissivo impróprio, por não haver conduta obrigatória, não há presunção de infração ao dever de diligência.

O dever de diligência apresenta configurações distintas nas duas situações. No caso da omissão própria, há um dever de diligência preciso e determinado. No caso da omissão imprópria, o dever de diligência não tem conteúdo exato.<sup>55</sup>

Não obstante, o doutrinador Lucas Rocha Furtado<sup>56</sup> apresenta um outro entendimento. Considera que o texto constitucional em seu art. 37, §6º, não limita a responsabilização estatal apenas as ações praticadas pelos agentes públicos, discorre que o referido artigo, se reporta aos danos causados pelos agentes do Estado, incluindo nestes danos os decorrentes de atos omissivos.

Portanto, se houve dano decorrente de omissão do Estado, basta a vítima demonstrar o dano e o nexo de causalidade. Dessa forma, tanto a ação quanto a omissão estarão abarcadas pela teoria da responsabilidade civil objetiva.

No entanto, se o Estado demonstrar que tomou todas as medidas cabíveis para evitar danos, não será constatada sua omissão, nem configurado o nexo de causalidade do dano com a sua conduta e, por isso, não poderá ser responsabilizado.

Devido a esses diversos entendimentos doutrinários, cabe entender como a Corte Constitucional vem entendendo e decidindo sobre o assunto e assentando sua jurisprudência.

No acórdão do julgamento do Recurso Extraordinário de nº 580.252<sup>57</sup> - objeto de análise deste presente trabalho -, se considerou que o Estado por estar em uma condição de garante em relação aos presos deverá ser responsabilizado objetivamente, inclusive, no caso de dano por omissão, devendo velar pela integridade dos presos. Conforme disposto no acórdão:

---

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

<sup>57</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. Plenário. RE 580.252/MS, relator Min. Teori Zavascki, redator para o ac. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/2/2017, DJE de 11/09/2017, Tema 365.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, deixou assentada a **responsabilidade objetiva** do Estado pela integridade física e psíquica daqueles que **estão sob sua custódia**. No ARE 662.563 AgR/GO, DJe de 02/04/2012, o Min. GILMAR MENDES, relator, afirmou em seu voto que “ (...) a jurisprudência dominante desta Corte que se firmou no sentido de que a negligência estatal no cumprimento do dever de guarda e vigilância dos detentos configura ato omissivo a dar ensejo à responsabilidade objetiva do Estado, uma vez que, na condição de **garante**, tem o dever de zelar pela integridade física dos custodiados (...)”. Esse dever de proteção, assentou a Segunda Turma, abrange, inclusive, o de protegê-los contra eles próprios, impedindo que causem danos uns aos outros ou a si mesmos (RE 466.322 AgR/MT, Segunda Turma, Rel. Min. EROS GRAU, DJe de 27/04/07). No mesmo sentido: RE 272.839, Segunda Turma, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 08/04/05). (grifos nossos)

Sendo caracterizado o nexo causal entre o dano ao preso e a insuficiência das políticas públicas prisionais, surge, então, o dever de indenizar. Outros diversos julgados seguiram no mesmo sentido e reconheceram a responsabilidade objetiva do Estado sob os que estão em sua custódia haja vista os precedentes citados no voto do Ministro Luís Roberto Barroso:

A título exemplificativo, a responsabilidade objetiva do Estado foi reconhecida nos casos de dano causado a aluno por outro aluno em escola da rede pública (RE 109.615), de morte de detento por colegas de carceragem (RE 272.839), de lesões corporais sofridas por menores internados em centro socioeducativo em decorrência de incêndio (ARE 669001) e de suicídio de detento (ARE 700.927).<sup>58</sup>

O Ministro Barroso, ainda, esclarece que, considerando os fatos do presente Recurso Extraordinário - que será analisado pormenorizadamente no próximo capítulo -, entende que a responsabilidade civil do poder público no caso é por ação e não por omissão, pois mesmo o Estado tendo conhecimento das condições de superlotação e de violações de direitos fundamentais nos cárceres, ele permanece enviando pessoas para serem submetidas a estas mesmas condições.

Outro interessante entendimento foi firmado no Recurso Extraordinário de nº 841.526<sup>59</sup> que consubstancia no mesmo sentido do julgado citado anteriormente.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. Plenário. RE 841.526, Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 30/03/2016, DJE de 01/08/2016, Tema 592.

Considera que basta o nexo de causalidade para que a responsabilidade do Estado surja, portanto, afirma não caber uma análise do tipo de conduta, se comissiva ou omissiva.

O Relator, em seu voto, alega que a Constituição Federal no artigo 37, § 6º, estabelece que o Estado responderá pelos danos causados por seus agentes, sendo assim não caberia ao intérprete criar distinções que a carta constitucional não dispôs.

Ressalta, entretanto, que a responsabilidade civil restará prejudicada quando comprovada causa impeditiva para proteção do detento, o que levaria ao rompimento do nexo de causalidade da omissão e o resultado danoso por não ter como o Estado agir para evitar o dano. Assim, o dever de indenizar deixa de existir.

A ementa do julgado foi consolidada conforme exposto:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE DE DETENTO. ARTIGOS 5º, XLIX, E 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto paras as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral. 2. A omissão do Estado reclama nexo de causalidade em relação ao dano sofrido pela vítima nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso. 3. É dever do Estado e direito subjetivo do preso que a execução da pena se dê de forma humanizada, garantindo-se os direitos fundamentais do detento, e o de ter preservada a sua incolumidade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal). 4. O dever constitucional de proteção ao detento somente se considera violado quando possível a atuação estatal no sentido de garantir os seus direitos fundamentais, pressuposto inafastável para a configuração da responsabilidade civil objetiva estatal, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. 5. Ad impossibilia nemo tenetur, por isso que nos casos em que não é possível ao Estado agir para evitar a morte do detento (que ocorreria mesmo que o preso estivesse em liberdade), rompe-se o nexo de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público, sob pena de adotar-se contra legem e a opinio doctorum a teoria do risco integral, ao arripio do texto constitucional. 6. A morte do detento pode ocorrer por várias causas, como, v. g., homicídio, suicídio, acidente ou morte natural, sendo que nem sempre será possível ao Estado evitá-la, por mais que adote as precauções exigíveis. 7. A responsabilidade civil estatal resta conjurada nas hipóteses em que o Poder Público comprova causa impeditiva da sua atuação protetiva do detento, rompendo o nexo de causalidade da sua omissão com o resultado danoso. 8. Repercussão geral constitucional que assenta a tese de que: em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento. 9. In casu, o tribunal a quo assentou que inocorreu a comprovação do suicídio do detento, nem outra causa capaz de romper o nexo de causalidade da sua omissão com o óbito ocorrido, restando escoreita a decisão impositiva de responsabilidade civil estatal. 10. Recurso extraordinário DESPROVIDO. (grifos nossos).

Cabe ressaltar o interessante trecho da ementa que destaca o dever do Estado e o direito do preso a execução da pena de forma humanizada, devendo ser respeitados os direitos fundamentais da pessoa firmados na Carta Constitucional e preservada a incolumidade física e psíquica do preso.

### **CAPÍTULO III – O RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 580.252 E UMA ANÁLISE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE SUA DECISÃO**

O Recurso Extraordinário de nº 580.252, objeto do presente trabalho, foi proposto por Anderson Nunes da Silva em face do Estado do Mato Grosso do Sul visando indenização civil por ter permanecido preso durante anos sob condições degradantes tanto no cumprimento de pena no regime fechado quanto no regime semiaberto.

O autor da demanda foi condenado a pena de vinte anos de reclusão pelo crime de latrocínio a ser cumprida na Penitenciária de Corumbá no Mato Grosso do Sul. Relata que em sua cela por não haver local para dormir, devido a superlotação, utilizava o vaso sanitário como encosto para apoiar a cabeça.

Embasado nisso, por meio da Defensoria Pública, pleiteou a condenação do Estado ao pagamento de um salário mínimo mensal por enquanto que as condições de violações de direitos permanecessem. Em primeira instância, seu pedido foi julgado improcedente e em sede de apelação o Tribunal estabeleceu a quantia de dois mil reais de indenização pelos danos morais sofridos pelo detento.

Iniciado o julgamento no Supremo Tribunal Federal o Ministro Relator Teori Zavascki, em seu voto, esclareceu que não havia dúvidas quanto ao dano moral e quanto a precariedade do sistema penitenciário sul-mato-grossense, sendo incontroversas as condições que levaram as violações dos padrões mínimos de dignidade do autor.

Ainda trouxe em seu voto que o Brasil está entre os cinco países com a maior população carcerária e que, por isso, a efetivação dos direitos básicos dos presos se torna mais complexa. Ressalta, inclusive, que antes do julgado, o Brasil já havia sido notificado diversas vezes pela Corte Internacional de Direitos Humanos (CIDH) para melhorar, com urgência, as condições presentes em alguns presídios do país.

O acórdão do julgado expôs a situação do sistema carcerário como um todo mostrando as condições presentes nos diversos estabelecimentos de cumprimento de pena e trouxe dados importantes para contextualizar este cenário de degradações, tendo já sido analisados tais dados no primeiro capítulo deste presente trabalho.

Para que haja responsabilidade civil do Estado, é necessário haver o dano e o nexo de causalidade. Conforme já exposto no capítulo anterior, os Ministros consideraram que no caso de indivíduos que estão sob a tutela do Estado, restará configurada a responsabilidade objetiva em caso de dano.

Contudo, a situação de superlotação não está presente apenas no Estado do Mato Grosso do Sul. O sistema carcerário, em sua maioria, está com diversos déficits e estrutura bastante precária, tendo sido expostas tais circunstâncias no voto do Ministro Luís Roberto Barroso:

Os mesmos relatórios evidenciam que a dura realidade do sistema prisional vai muito além da superlotação. Ela envolve, em primeiro lugar, a precariedade das estruturas e instalações prisionais, que contam frequentemente com celas em péssimo estado de conservação, insalubres, fétidas, sem ventilação e iluminação adequadas e sem sistema de esgoto.

Além disso, há graves deficiências na prestação das assistências previstas na Lei de Execução Penal (LEP). A assistência material é absolutamente precária.<sup>60</sup>

O Ministro ressaltou pontos já trazidos à baila neste trabalho como a precariedade da assistência material de diversos presídios por não possuírem materiais básicos para higiene e para alimentação dos presos e contarem com instalações insalubres. Expôs, ainda, a deficiência da assistência à saúde por haver poucos profissionais disponíveis para atendimento.

Apontou casos de maus tratos e torturas apresentados no relatório anual de 2017 do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura<sup>61</sup> e na CPI realizada em

---

<sup>60</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. Plenário. RE 580.252/MS, relator Min. Teori Zavascki, redator para o ac. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/2/2017, DJE de 11/09/2017, Tema 365.

<sup>61</sup> BRASIL. **Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**, 2018. Relatório Anual 2017. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/relatorios-1/RelatorioAnual20172018.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

2009<sup>62</sup>, que expusemos anteriormente trazendo relatos de espancamentos, agressões físicas, sexuais e morais.

Outro ponto importantíssimo, que também foi elencado neste trabalho e no acórdão, foi a falta de assistência jurídica, o que tem por consequência a não efetividade de acesso dos presos à justiça que, muitas vezes, permanecem encarcerados mesmo após terem cumprido suas penas.

No Supremo Tribunal Federal, os Ministros, por unanimidade, concordaram ser de responsabilidade objetiva do Estado indenizar o preso no presente caso, firmando a seguinte tese:

Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento.<sup>63</sup>

Que se resumiu na tese de “responsabilidade do Estado por danos morais decorrentes de superlotação carcerária”.

O Ministro Relator, Teori Zavascki, em seguida, restabeleceu o *quantum* indenizatório definido em sede de apelação pelo Tribunal de Justiça local, sendo o valor de dois mil reais.

O Ministro Roberto Barroso, após voto vista, trouxe divergência à solução apresentada pelo Relator, propondo a indenização por meio da remição da pena em substituição a indenização pecuniária.

---

<sup>62</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **CPI sistema carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar; n. 384). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

<sup>63</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. Plenário. RE 580.252/MS, relator Min. Teori Zavascki, redator para o ac. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/2/2017, DJE de 11/09/2017, Tema 365. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2600961&numeroProcesso=580252&classeProcesso=RE&numeroTema=365#>. Acesso em: 06 de junho de 2019.

Considerou que a compensação financeira não seria tão efetiva nesses casos tendo em vista que a pessoa continuaria presa sem poder fazer uso da quantia adquirida e sendo submetida às mesmas condições degradantes que fundamentaram a indenização.

Afirmou, ainda, que tal conduta gera uma tendência a precificação dos direitos da personalidade e da dignidade da pessoa humana, induzindo a um cálculo utilitarista entre os custos e os benefícios na produção dos danos, ou seja, se a indenização for menor do que impedir o dano, a conduta lesiva pode ser prosseguida.

Por isso, sustentou que a remição da pena diminuiria as degradações à dignidade das pessoas encarceradas sob condições de superlotação. Ademais, considerou que tal medida evitaria o crescimento exponencial de ações de detentos por danos morais contra o Estado.

Sugeriu que a remição se operasse retirando um dia de pena para cada três a sete dias de cumprimento de pena sob violação de direitos, sendo o instituto postulado perante o Juízo da Execução Penal.

Contudo, a maioria não acompanhou seu voto. O Relator entendeu que a aplicação da remição da pena poderia levar a uma violação do princípio da legalidade, ou seja, da reserva legal, tendo em vista que a ação de responsabilidade civil por dano moral é uma demanda cível de competência de um juiz civil, todavia, a remição da pena, proposta pelo Ministro Barroso, é de natureza penal. Não sendo, portanto, possível uma ação civil ter consequências penais.

O Ministro Gilmar Mendes considerou que a matéria precisaria ser disciplinada por lei. Ademais, afirmou que o detento poderia pedir indenização pecuniária no âmbito civil mesmo após ter a remição deferida no âmbito penal.

O Ministro Edson Fachin, seguindo o entendimento do Relator, esclareceu em seu voto que a Lei de Execução Penal é clara em seu artigo 126 determinando que o trabalho e o estudo que implicam em remição da pena. Apenas divergiu do Relator quanto ao valor da pecúnia, levando em consideração o valor pedido na inicial em detrimento do valor de dois mil reais determinado no julgamento de segundo grau.

Por sua vez, o Ministro Luiz Fux acompanhou a divergência apontando que a Constituição Federal possui normatividade suficiente para impor seus direitos e garantias, sem necessitar de lei própria para isso.



Com isso, diante do cenário exposto sobre o sistema carcerário, afirmou haver violação expressa ao artigo 5º, XLVII, ‘e’, que veda a aplicação de penas cruéis. Considerou que a indenização pecuniária seria o meio mais oneroso para o Estado e menos eficiente para o preso. Assim, adotou a proposta do Min. Barroso que sugeriu a indenização por meio da remição da pena considerando estar embasada no princípio da juridicidade que abarca o princípio da legalidade.

Por fim, o Recurso Extraordinário foi conhecido e provido nos termos do voto do Relator restabelecendo o *quantum* indenizatório de dois mil reais determinado no juízo de apelação, restando vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Celso de Mello que deram provimento adotando a remição como forma de indenização.

Cabe uma análise a respeito desta decisão, verifica-se que o reconhecimento de um quadro de violações de direitos com a consequente indenização por parte do Estado vai de encontro com a permanência desses detentos sob as mesmas condições que ensejaram a violação.

O Ministro Barroso, inclusive, ressaltou em seu voto que tal cenário afronta os ditames da Constituição Federal e viola os direitos fundamentais desses presos submetidos a essas condições, como o direito a dignidade da pessoa humana, a integridade física e moral, a intimidade e a honra, os direitos sociais à educação, saúde, alimentação, trabalho e moradia, a vedação à tortura e ao tratamento desumano ou degradante e a proibição de aplicação de sanções cruéis.

Assim como considerou haver violação aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, os ditames da Lei de Execução Penal e as Convenções contra Tortura ou Tratamentos desumanos.

Apesar da remição não ter sido adotada como solução para o caso, por não ter amparo legal para essa determinação, configura uma flagrante violação aos direitos fundamentais constatar a degradação da dignidade do preso, reconhecer o dever de indenização, todavia determinar que tal situação permaneça a mesma.

Inclusive, se mostra totalmente contrário aos ditames constitucionais, o Estado estar ciente dessas péssimas condições do sistema carcerário e permanecer colocando mais pessoas e superlotando ainda mais tais estabelecimentos.

O Superior Tribunal de Justiça, anteriormente a este julgado, já havia considerado, no Recurso Especial de nº 962.934<sup>64</sup>, que a condenação do Estado a indenizar pecuniariamente os presos por danos morais como única solução adotada, caracterizaria um pedágio-masmorra.

Ou seja, o Estado em vez de garantir os direitos fundamentais e inalienáveis dos presos pagaria uma espécie de “bolsa-indignidade” pelas violações aos seus direitos constitucionais, não restabelecendo a dignidade do preso. Conforme dispôs a ementa do julgado.

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRECARIEDADE DAS CONDIÇÕES DO SISTEMA CARCERÁRIO ESTADUAL. SUPERLOTAÇÃO. INDENIZAÇÃO EM FAVOR DE DETENTO, POR DANO MORAL INDIVIDUAL. RESERVA DO POSSÍVEL. MÍNIMO EXISTENCIAL. PROCESSUAL CIVIL. HONORÁRIOS EM FAVOR DA DEFENSORIA PÚBLICA. IDENTIDADE ENTRE CREDOR E DEVEDOR. CONFUSÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 421/STJ.

1. Em nada contribui para a melhoria do sistema prisional do Brasil a concessão, individualmente, de indenização por dano moral a detento submetido à superlotação e a outras agruras que permeiam (e envergonham) nossos estabelecimentos carcerários. A medida, quando muito, servirá tão-só para drenar e canalizar escassos recursos públicos, aplicando-os na simples mitigação do problema de um ou só de alguns, em vez de resolvê-lo, de uma vez por todas, em favor da coletividade dos prisioneiros.

2. A condenação do Estado à indenização por danos morais individuais, como remédio isolado, arrisca a instituir uma espécie de “pedágio-masmorra”, ou seja, deixa a impressão de que ao Poder Público, em vez de garantir direitos inalienáveis e imprescritíveis de que são titulares, por igual, todos os presos, bastará pagar, aos prisioneiros que disponham de advogado para postular em seu favor, uma “bolsa-indignidade” pela ofensa diária, continuada e indesculpável aos mais fundamentais dos direitos, assegurados constitucionalmente.

3. A questão não trata da incidência da cláusula da reserva do possível, nem de assegurar o mínimo existencial, mas sim da necessidade urgente de aprimoramento das condições do sistema prisional, que deverá ser feito por meio de melhor planejamento e estruturação física, e não mediante pagamento pecuniário e individual aos apenados.

4. Ademais, em análise comparativa de precedentes, acerca da responsabilidade do Estado por morte de detentos nas casas prisionais, não se pode permitir que a situação de desconforto individual dos presidiários receba tratamento mais privilegiado que o das referidas situações, sob risco de incoerência e retrocesso de entendimentos em nada pacificados. Precedentes do STJ e do STF.

5. A Defensoria Pública, como órgão essencial à Justiça, dispõe de mecanismos mais eficientes e efetivos para contribuir, no atacado, com a melhoria do sistema prisional, valendo citar, entre tantos outros: a) defesa coletiva de direitos (art. 5º, II, da Lei 7.347/1985), por intermédio do ajuizamento de Ação Civil Pública, para resolver, de forma global e definitiva,

---

<sup>64</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ. REsp 962.934-MS. Relator: Min. Herman Benjamin, julgado em 13/04/2010, DJE de 04/05/2011.

o grave problema da superlotação das prisões, pondo um basta nas violações à dignidade dos prisioneiros, inclusive com a interdição de estabelecimentos carcerários; b) ações conjuntas com o Conselho Nacional de Justiça; c) acompanhamento da progressão de regime (art. 112 da Lei 7.210/1984); d) controle da malversação de investimentos no setor carcerário. Tudo isso sem prejuízo de providências, pelo Ministério Público, no âmbito da Lei da Improbidade Administrativa, com o objetivo, se for o caso, de imputar, ao servidor ou administrador desidioso, responsabilidade pessoal por ofensa aos princípios que regem a boa Administração carcerária.

6. Inviável condenar a Fazenda estadual em honorários advocatícios que remuneram a própria Defensoria Pública, sob pena de incorrer em confusão (credor e devedor são o mesmo ente). Aplicação da novel Súmula 421 do STJ: "Os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença".

7. Recurso Especial provido para restabelecer o entendimento esposado no voto do relator de origem.<sup>65</sup> (grifos nossos)

A ementa esclarece o entendimento do STJ que foi no sentido de que a indenização individual de cada detento que sofreu com a superlotação apenas retira os recursos que poderiam ser aplicados em políticas públicas para melhorar a estrutura carcerária.

Considerou que tal medida acaba favorecendo apenas aqueles que possuem advogados para tutelarem na defesa de seus direitos, deixando os demais abandonados pelo Estado.

Por isso, defendeu a melhoria do sistema como um todo em sua estrutura física, ao invés de gastar com indenizações individuais de alguns, em detrimento da coletividade dos presos que sofreu os mesmos danos ou até mais do que aquele que foi indenizado. O Ministro Relator Herman Benjamin ressaltou em seu voto tal entendimento:

Não faz muito sentido tirar verbas do caixa do Estado para indenizar, individualmente, por dano moral, um ou só alguns presidiários, quando o desconforto do ambiente prisional afeta a todos. **A compensação financeira da ofensa moral individual, em tais circunstâncias, só servirá para mascarar, nunca para reduzir, acabar ou solucionar, a dor coletiva**, a vergonha que é o sistema prisional em todos os Estados do País. (grifo nosso)<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ. REsp 962.934-MS. Relator: Min. Herman Benjamin, julgado em 13/04/2010, DJE de 04/05/2011.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

Acrescentou que a Defensoria Pública possui meios efetivos para melhorar o sistema carcerário como um todo, dando como exemplo a sua competência em ajuizar Ação Civil Pública para defender os direitos coletivos dos presos que estão sofrendo violações em seus direitos, podendo, inclusive, determinar a interdição de estabelecimentos.

Trouxe, ainda, a possibilidade de ações conjuntas no Conselho Nacional de Justiça. Assim como ações de improbidade por meio do Ministério Público em face de agente estatal desidioso.

Sendo assim, buscou a reparação de uma forma coletiva e efetiva, considerando que a mera indenização não retira e nem acaba com a degradação dos direitos do preso, apenas prejudica os demais que não possuem assistência judiciária efetiva para buscar suas reparações, além de drenar recursos que possibilitariam a melhoria desta estrutura.

Em seu voto, esclareceu que a medida mais racional seria pensar em estratégias a médio e longo prazo em detrimento de soluções imediatas que não solucionam o sistema.

Neste capítulo, foram expostos três entendimentos distintos dois adotados na Suprema Corte e um no Superior Tribunal de Justiça:

O primeiro foi o do Ministro Teori Zavascki, que foi o adotado na decisão final do RE 580.252, que considerou o dever estatal de indenizar pecuniariamente o preso em caso de dano moral causado por falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento.

O segundo foi o do Ministro Roberto Barroso, no mesmo julgado, que entendeu que a indenização pecuniária iria onerar o Estado e drenar seus recursos escassos, além de precificar os direitos, por isso defendeu a remição da pena como indenização pelos danos morais causados aos detentos.

Por fim, o terceiro entendimento foi o do Superior Tribunal de Justiça, nos termos do voto do Ministro Herman Benjamin, que considerou não ser razoável indenizar individualmente, devendo ser adotada uma solução em prol da coletividade, pois a retirada de recursos do sistema agravaria a situação de degradação presente e levaria ao pagamento de um “pedágio masmorra” e uma “bolsa indignidade”.

Cabe agora analisar esses entendimentos. O voto do Ministro Roberto Barroso por inovar no direito, sugerindo uma solução que não está prevista nas disposições da Lei de Execução Penal e do Código de Processo Penal, vai de encontro com o entendimento sobre a integridade defendido por Ronald Dworkin.

Ronald Dworkin em sua obra *Império do Direito*<sup>67</sup>, de forma resumida, considera que em um Estado comum é necessário o respeito ao conjunto de leis moralmente coerentes, portanto, a integridade colabora para a eficiência do direito.

O princípio judiciário de integridade orienta aos magistrados que identifiquem os direitos e os deveres dispostos em lei considerando que foram criados por um único ator, o qual seria a própria comunidade em sua personificação, dando um espectro de justiça e equidade a suas decisões<sup>68</sup>.

Afirma em seus ditames que a integridade protege contra a parcialidade, a fraude e outras formas de corrupção oficial, sendo, portanto, uma segurança a sociedade. A integridade política é composta por dois princípios o princípio legislativo e o princípio jurisdicional. O primeiro determina que os legisladores façam das leis um conjunto moralmente coerente, já o segundo determina aos magistrados que ao atuarem em suas atividades sigam a coerência moral da lei<sup>69</sup>.

Será útil dividir as exigências da integridade em dois outros princípios mais práticos. O primeiro é o princípio da integridade **na legislação**, que pede aos que **criam o direito por legislação que o mantenham coerente quanto aos princípios**. O segundo é o princípio da integridade **no julgamento**: pede aos responsáveis por decidir o que é a lei, que a **vejam e façam cumprir como sendo coerente nesse sentido**. O segundo princípio explica como e por que se deve atribuir ao passado um poder especial próprio no tribunal, contrariando o que diz o pragmatismo, isto é, que não se deve conferir tal poder. Explica por que os juízes devem **conceber o corpo do direito que administram como um todo, e não como uma série de decisões distintas que eles são livres para tomar ou emendar uma por uma, com nada além de um interesse estratégico pelo restante**.<sup>70</sup> (grifos nossos)

Ou seja, Dworkin considera que cabe ao judiciário em seus julgamentos que seja coerente com o direito, não exarando decisões distintas e livres, mas sim seguindo as

---

<sup>67</sup> DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

determinações legais. Por isso, o voto do Ministro Barroso, não coaduna com tal ensinamento, por inovar e criar um direito.

Quanto ao voto do Ministro Teori, que foi acompanhado pela maioria, ele sugeriu, conforme já exposto, que a indenização aos presos que sofrem condições degradantes dentro do sistema carcerário seja paga em pecúnia. Contudo, não estabeleceu quaisquer medidas a serem tomadas para modificar esse estado de flagrante inconstitucionalidade.

Por sua vez, os Ministros do Superior Tribunal de Justiça no REsp 962.934, anteriormente citado<sup>71</sup>, consideraram que não devem ser concedidas indenizações individuais aos presos que tiveram seus direitos violados enquanto estavam sob a tutela do Estado. Apesar dos Ministros terem adotado solução diversa da considerada no julgado do STF, também não fixaram medidas para melhorarem tal situação de violação de direitos. Esclareceram que existem diversas outras medidas que beneficiariam toda a coletividade dos presos e que poderiam ser adotadas em detrimento da indenização individual, todavia, não determinaram a execução de nenhuma delas, mantendo o mesmo cenário de inconstitucionalidade.

É importante ressaltar que a concessão de indenização ao preso não está vinculada a determinação de medidas que acabem com as violações presentes no sistema, ou seja, são duas decisões dissociadas, que, no caso, apenas a primeira foi realizada. Ou seja, deve o julgado buscar além de reparar os danos já causados, evitar também danos futuros.

Para continuarmos esta análise, cabe trazer alguns casos julgados nos Estados Unidos que tratavam sobre ofensas aos direitos constitucionais dos presos nos presídios americanos, tais decisões, inclusive, foram citadas nos votos dos Ministros Roberto Barroso e Celso de Mello.

Entre os anos de 1965 e 1990, nos EUA, juízes de diversos Estados determinaram que houvesse uma mudança na estrutura do sistema carcerário americano, pois os presos, na grande maioria das penitenciárias, estavam cumprindo suas penas em condições degradantes e cruéis, o que levava a violação da Oitava Emenda da

---

<sup>71</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ. REsp 962.934-MS. Relator: Min. Herman Benjamin, julgado em 13/04/2010, DJE de 04/05/2011.

Constituição dos EUA, que veda expressamente este tipo de pena. Com isso, as decisões judiciais passaram a determinar ordens para reestruturação dos sistemas carcerário.<sup>72</sup>

Em 1970, no Arkansas<sup>73</sup>, foi declarada a inconstitucionalidade do sistema carcerário estatal por submeter os presos a penas cruéis e violar seus direitos e garantias previstos na Constituição dos Estados Unidos. Na decisão, foram determinadas diretrizes para humanizar as penas e estabelecido que a administração dos presídios iria formular um plano para sanar tais violações. Com o passar do tempo, a Corte acompanhou se tais melhorias de fato ocorreram e quando retrocederam, foram determinadas medidas mais rigorosas.<sup>74</sup>

Em 2011, na Califórnia<sup>75</sup>, a Suprema Corte ratificou decisão da Corte distrital que determinou que o Estado limitasse, em até dois anos, o número de presos a capacidade máxima de ocupação de 137,5% como forma de solucionar as violações aos direitos constitucionais dentro dos cárceres, o que levou a libertação de 46 mil detentos.<sup>76</sup>

No julgado que ocorreu no Arkansas, se decidiu por estabelecer prazos mínimos para que as condições dos estabelecimentos de cumprimento de pena melhorassem, adotando inclusive determinações mais rigorosas quando o que havia sido anteriormente decidido não fora cumprido.

Já no caso que ocorreu na Califórnia, a decisão foi por determinar um percentual máximo de ocupação dos presídios para possibilitar a garantia dos direitos fundamentais dos presos e impedir que a Oitava Emenda da Constituição Americana continuasse sendo violada.

Os julgados citados trazem diferentes soluções aos casos que discutiam penas degradantes nos sistemas carcerários. Não necessariamente as medidas adotadas nessas decisões seriam as ideais ou as corretas a serem utilizadas por nosso Poder Judiciário, mas cabem nesta análise para verificarmos que os ditames da Magna Carta devem ser respeitados acima de leis infra legais e acima de qualquer situação instaurada.

---

<sup>72</sup> Voto do Min. Roberto Barroso no RE 580.252/MS, relator Min. Teori Zavascki, redator para o ac. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/2/2017, DJE de 11/09/2017, Tema 365.

<sup>73</sup> Caso *Holt v. Sarver*

<sup>74</sup> Voto do Min. Roberto Barroso no RE 580.252/MS, relator Min. Teori Zavascki, redator para o ac. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/2/2017, DJE de 11/09/2017, Tema 365.

<sup>75</sup> Caso *Brown v. Plata*

<sup>76</sup> Voto do Min. Roberto Barroso no RE 580.252/MS, relator Min. Teori Zavascki, redator para o ac. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/2/2017, DJE de 11/09/2017, Tema 365.

A Constituição Federal, assim como a Constituição Americana, veda a aplicação de penas cruéis. Não há dúvida que o Supremo Tribunal Federal tem conhecimento que tal dispositivo está sendo violado expressamente em diversos estabelecimentos prisionais pelo país, conforme trazido unanimemente nos votos do acórdão analisado.

Todos os Ministros reconheceram haver violações aos direitos fundamentais dos presos e as disposições da Constituição e, por isso, estabeleceram a responsabilidade civil do Estado em indenizar aqueles presos que foram submetidos a condições degradantes.

Todavia, a indenização não se desvincula do dever de remediar tais inconstitucionalidades, pois a pecúnia concedida não irá sanar as futuras violações que irão ocorrer a estes presos que permanecerão encarcerados sob as mesmas condições.

Cabe além de indenizar, determinar medidas que garantam os direitos inalienáveis e imprescritíveis dos detentos que estão sob a tutela estatal. Mesmo que, para isso ocorrer, seja necessário não haver o encarceramento.

A prisão possui um papel social de ressocialização do detento, contudo, tal fim não tem sido realmente efetivado em diversos estabelecimentos carcerários devido as estruturas precárias e as violações de direitos constatadas.

Ou seja, o encarceramento além de não estar cumprindo seu fim na melhora do indivíduo, está desrespeitando seus direitos e garantias e violando as determinações dispostas na Carta Maior. Acima da punição pelo cometimento de um crime está o direito de ser tratado como um ser humano e ter a sua dignidade respeitada. Sendo assim, esta estrutura vigente se mostra inconstitucional e não está amparada pelas determinações legais.

Assim, mesmo que haja a indenização pelos danos causados, não é possível encarcerar detentos em um espaço no qual existe o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional<sup>77</sup>. Lógico que cabe ao Judiciário, dentro de seus limites de competência, determinar medidas que estejam ao seu alcance, mas como garantidor das determinações constitucionais, violações flagrantes como essas, não podem ser ignoradas.

---

<sup>77</sup> Termo utilizado no julgamento do pedido liminar da ADPF 347/DF de relatoria do Ministro Marco Aurélio. No qual foi declarado o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro.



Por isso, é interessante analisar as decisões exaradas por Cortes Internacionais, sobre temas semelhantes aos tratados nesse julgado, nas quais são dadas soluções diversas visando respeitar as disposições da Carta Maior, pois tais decisões podem inspirar um caminho que poderá ser utilizado por nossos magistrados nesses casos mais complexos.

O Supremo Tribunal Federal é um tribunal constitucional, guardião da Constituição, que julga casos de lesão ou ameaça a está. Tem como função institucional decidir a constitucionalidade das questões que lhe forem trazidas. No caso aqui tratado, sua decisão não preservou as determinações da Lei Maior mantendo as violações já constatadas.

A decisão do Recurso Extraordinário analisado se mostrou inconstitucional ao não determinar que soluções sejam tomadas, assim como não estabelecer prazos para que sejam tomadas objetivando sanar as infrações constitucionais já reconhecidas.

## **CONCLUSÃO**

A partir da problemática exposta no primeiro capítulo deste trabalho foi possível contextualizar o cenário de violações presente em muitas penitenciárias do país. Tal circunstância foi levada ao Supremo Tribunal Federal por meio do RE 580.252 no qual um detento buscava indenização por danos morais pelas condições degradantes a que foi e ainda estava sendo submetido durante seu cumprimento de pena.

O primeiro capítulo, deste trabalho, trouxe um arcabouço de dados sobre diversas penitenciárias do país para contextualizar que os danos não estão ocorrendo pontualmente com alguns presos, e sim que o cenário de violações está presente em várias regiões e, conseqüentemente, atingindo uma grande quantidade de presos.

Buscou-se também expor não apenas a abrangência da superlotação e de seus efeitos por todo o Brasil, mas, também, os direitos que vem sendo violados como a saúde, a educação, o acesso à justiça e a assistência material, esta última se desdobra em condições mínimas de higiene, estrutura para dormir, ler, estudar e trabalhar.

Com a constatação dessas violações em grande escala, surge o questionamento sobre a responsabilidade civil do Estado nessas circunstâncias. Portanto, o segundo capítulo deste trabalho tratou do assunto e expôs, por meio da evolução histórica, que a responsabilização do Estado se expandiu visando garantir mais direitos aos cidadãos.

Trouxe também o entendimento do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho que ao tratar da responsabilidade do Estado esclarece que a teoria adotada atualmente por nosso ordenamento é a objetiva. Leva em consideração que o Estado é mais poderoso, cabendo a ele arcar com o risco natural da atividade que desempenha.

Por conseguinte, deve a vítima, apenas, demonstrar os pressupostos da responsabilidade objetiva que são o fato administrativo, que consiste na ação ou omissão, o dano e o nexo de causalidade com a conduta estatal. Não sendo necessário comprovar se há dolo ou culpa da Administração, mas pode o Estado se eximir da obrigação se provar culpa do particular ou alguma excludente de ilicitude.

Portanto, se os danos forem causados por ações do Estado é aplicada a responsabilidade objetiva. Contudo, conforme já exposto, se forem causados por omissão estatal há uma divergência doutrinária a respeito da teoria adotada.

A jurisprudência, por sua vez, em maioria, segue no sentido de que em relação aos presos, o Estado tem a função de garantidor devendo ser responsabilizado objetivamente nos casos em que por omissão causou danos a integridade dos presos. Tal entendimento, apenas restará prejudicado no caso de rompimento do nexo de causalidade que ocorre quando o Estado não tiver como evitar o dano.

Embasado na análise feita nos capítulos I e II, o capítulo III faz um aparato do acórdão referente ao Recurso Extraordinário de nº 580.252 e verifica que de fato o sistema carcerário, em grande parte, está deficiente e causando danos aos seus presos. Assim sendo, seguindo a jurisprudência dominante, foi decidido que cabe ao Estado, na função de garante, indenizar os presos que estão sob sua tutela quando preenchidos os pressupostos da responsabilidade objetiva.

O Ministro Relator Teori Zavascki, voto vencedor, defendeu a indenização pecuniária dos detentos que sofreram danos morais por condições degradantes. Coube, então, uma análise crítica sobre tal entendimento, considerando a possibilidade da

precificação da violação de direitos fundamentais, assim como a inconstitucionalidade na manutenção do detento em tal situação após o reconhecimento dos danos sofridos.

Por seu turno, a divergência, aberta pelo Ministro Roberto Barroso, buscou minimizar essas violações propondo a remição da pena aos detentos que sofrerem danos morais, contudo, acabou esbarrando na concepção de integridade do direito defendida por Ronald Dworkin. Segundo o qual, o juiz deve decidir conforme princípios e não segundo fatos ou conveniências políticas.

Desta forma, foram mostrados diferentes argumentos quanto à cada posição defendida no acórdão do STF.

Por sua vez, o entendimento do STJ, no REsp de nº 962.934, foi no sentido de que esse tipo de indenização caracterizaria um “pedágio masmorra” e uma “bolsa indignidade” não podendo ser adotada pelo judiciário, por isso sugeriu que fosse aplicada uma solução diversa que atingisse a coletividade. Desta maneira, entendeu por não conceder indenização, no entanto não determinou medidas coletivas a serem tomadas para solucionarem a situação.

Em seguida, neste trabalho, foram expostas situações semelhantes que ocorreram em outros países, para vislumbrar diferentes entendimentos e o que vem sendo adotado. Tais julgados não foram trazidos como soluções para nosso sistema e sim como exemplos de decisões que buscaram respeitar as suas respectivas cartas constitucionais acima de quaisquer disposições.

Portanto, cabe concluir não ser constitucional uma decisão da Suprema Corte Brasileira que permita que um cenário de inconstitucionalidade seja verificado por seus Ministros, indenizado e mantido da mesma forma.

Resta evidente, a necessidade de que soluções sejam adotadas pelo Supremo Tribunal Federal que tem o dever de cumprir o seu papel na análise de constitucionalidade das demandas que lhe são levadas, realizando um julgamento embasado nos princípios constitucionais e dissociado de compromissos ou interesses políticos.

No presente caso, há uma inconstitucionalidade flagrante aos direitos dos presos e que está sendo ignorada. Por isso, é de suma importância que o Supremo reveja seu entendimento. Sem dúvidas, a situação de violação de direitos descrita no acórdão não pode ser corroborada pela Suprema Corte.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **CPI sistema carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar; n. 384). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões: Relatório**, de 06 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>. Acesso em: 23/05/2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão Carcerário do Estado da Bahia**, 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/12/b54eff50dbca6d7d023952fc488736cd.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão Carcerário do Estado do Ceará**, 2013. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/Relat%C3%B3rio\\_Ceara\\_2013.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/Relat%C3%B3rio_Ceara_2013.pdf). Acesso em: 24 de maio de 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão Carcerário do Estado do Tocantins**, 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/01/3643778dc006122eac6f683f6f7cd606.pdf>. Acesso em: 24 de maio de 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei de Execução Penal**. Lei nº 7210 de 11 de julho de 1984.

BRASIL. **Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**, 2018. Relatório Anual 2017. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/relatorios-1/RelatorioAnual20172018.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional – Depen. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. Atualização junho de 2016. Brasília: Depen, 2017. Disponível em: [http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf/view](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf/view). Acesso em: 23 de maio de 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Há 726.712 pessoas presas no Brasil**. 2017. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. Plenário. RE 580.252/MS, relator Min. Teori Zavascki, redator para o ac. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/2/2017, DJE de 11/09/2017, Tema 365.<sup>1</sup>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. Plenário. RE 841.526, Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 30/03/2016, DJE de 01/08/2016, Tema 592.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ. REsp 962.934-MS. Relator: Min. Herman Benjamin, julgado em 13/04/2010, DJE de 04/05/2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DALEPRANE, Cristina. HATAB, Layla. O trabalho prisional como alternativa de ressocialização penal: Uma garantia de efetivação dos direitos humanos. **Revista do Mestrado em Direito**, Brasília, v. 5, nº 1, p. 128-164, jan-jun/2011. Disponível em:

<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/2632/1611>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

NUCCI, Guilherme. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 13º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

OLIVÉ, Juan. PAZ, Miguel. OLIVEIRA, William. BRITO, Alexis. **Direito Penal Brasileiro – Parte Geral**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PAGLIARINI, Ilaine. BRÍGIDO, Bárbara. **Crise no Sistema Prisional do Estado de Roraima: Violência e Superlotação dentro do Cárcere**. A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/BOOK\\_SISTEMA\\_PRISIONAL.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/BOOK_SISTEMA_PRISIONAL.pdf). Acesso em: 23 de maio de 2019.

PAIVA, Phablo. SIMÕES, Erica. **Ressocialização e reconstrução da identidade, o desafio do Sistema Carcerário Brasileiro: Um estudo de caso**. Revista científica Internacional nº 3, volume 11, artigo nº 6, Jul-Set 2016. Disponível em: <<http://www.interscienceplace.org/isp/index.php/isp/article/view/550/371>>. Acesso em: 24 de maio de 2019.